Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Off-Duty Conduct
— Consultation Report

103-02366/

Off-Duty Conduct
— Consultation Report

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Chairman
Honourable René J. Marin, OMM, QC, LLD

Vice-Chairman
F. Jennifer Lynch, QC

Members
Joanne McLeod, CM, QC
William Millar
Mary Saunders, QC

The Committee is publishing a series of discussion papers to elicit public comments to assist the Committee in the formulation of recommendations pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act* (1986). The views expressed in this paper are not necessarily the views of the Committee.

Comments are invited; they should be addressed to:

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159
Station 'B'
Ottawa, Ontario
K1P 5R2
FAX: (613) 990-8969

Other publications

Discussion paper 1
Suspensions - A Balanced View
Suspensions - Consultation Report

Discussion paper 2
Relocation - A Painful Process?
Relocation - Consultation Report

Discussion paper 3
Medical Discharge - A Police Perspective
Medical Discharge - Consultation Report

Discussion paper 4
Post-Complaint Management -
The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline
Post-Complaint Management -
Consultation Report

Discussion paper 5
Employee Assistance Programs -
Philosophy, theory and practice
Employee Assistance Programs -
Consultation Report

Discussion paper 6
Disciplinary Dismissal - A Police Perspective
Disciplinary Dismissal -
Consultation Report

Discussion paper 7
Off-Duty Conduct

Discussion paper 8
Sanctioning Police Misconduct -
General Principles

FOREWORD

The RCMP External Review Committee's seventh discussion paper, "Off-Duty Conduct", was distributed for consultation in 1991 to several federal and provincial government agencies, federal, provincial and municipal police forces and selected Canadian corporations.

The Committee thanks the many respondents for their insightful comments on the issues expressed in the discussion paper, as well as for the valuable information provided on the various approaches to off-duty conduct. As previously, all comments published in this report remain anonymous.

In the Committee's ongoing research program, work is underway on discussion papers on occupational health and safety, conflict of interest and secondary employment.

Simon Coakeley
Executive Director
RCMP External Review Committee

OFF-DUTY CONDUCT
CONSULTATION REPORT

1. Consultation

(a) Method and Objective

In preparing the report on its seventh research topic, off-duty conduct, the RCMP External Review Committee used, as in the past, a process divided into two phases.

In the first phase a study is prepared by a consultant; from this study the Research Directorate of the Committee produces a discussion paper dealing with issues raised by the consultant.

The second phase of the process is a report on the views, ideas and impressions of a predetermined readership on the contents of the discussion paper. A consultation report is written, based on the comments received, which completes the comparative analysis of the issues in the discussion paper. The sources of quotations used in the consultation report remain anonymous to preserve confidentiality.

To gather the material for this consultation report on off-duty conduct, the Committee consulted the Deputy Attorneys General and the Deputy Solicitors General of the provinces and territories, the Commissioner of the RCMP and the National Executive of the RCMP's division staff relations representatives. A large number of police forces, as well as a representative number of members of the Canadian Association of Chiefs of Police and the Canadian Police Association, were also consulted. In the federal sector, the Committee sought the views of the Public Service Commission, the Canadian Centre for Management Development, the departments of Justice, the Solicitor General and National Defence. In all, 213 individuals and organizations, representing both employers and employees, were given a copy of the discussion paper for consultation purposes.

As with previous reports, the Committee did not limit its consultation solely to police organizations as this would have limited the variety of responses and ideas. It is always important to receive feedback from different types of organizations to broaden the views explored in the paper.

(b) Response to Discussion Paper

The response rate in the consultation phase of the research program varies considerably from paper to paper, as does the amount of detail provided in the replies. Such diversity is to be expected because of the variation in the topics under discussion.

The response to the off-duty conduct discussion paper was excellent, both in terms of the number of replies and of the quality of responses. Respondents made insightful, detailed comments on the issues presented in the paper. Many also stressed the enlightenment that comes from sharing experiences.

In addition, many respondents provided interesting material on how their organizations handle cases relating to the off-duty conduct of their members. In some cases, they believed that the policies and procedures within their forces were well designed to provide a good balance between the rights of the member and the needs of their departments. In some, they were in the process of drafting new provincial legislation relating to the police, which would be assisted by information in the discussion paper relating to off-duty conduct. In others, respondents expressed frustration that their departments involved themselves in matters that they saw as strictly private ones with no obvious implications for the department. In all cases, they stressed the need for a very important balance to be established and maintained.

The sources of the comments cover a wide range. While on some previous topics, the overwhelming majority of correspondence was from the senior management of police forces, on the topic of off-duty conduct substantive responses have been received from a wider variety of organizations. Half were from police forces, while others were from

governments, members' associations and the private sector. The benefit derived from the wide range of sources is that we receive a combination of practical, detailed comments and objective, general views.

Response figures were as follows.

Organizations	Percentage of Respondents
Government	
. Federal	13.6%
. Provincial	18.3%
. Municipal	0.0%
Police	
. Review Bodies	9.1%
. Forces	50.0%
. Members' Associations	4.5%
Private Sector	4.5%

(c) General Comments

The comments received during the consultation process provide a great deal of valuable information both to the Committee and more generally to the police community. With each consultation report published by the Committee, more responses stress the value of sharing in the experiences of others.

In addition to the RCMP, the Committee samples many police forces and other interested parties. Most respondents appreciate the benefit they receive from the wider sample that looks across the Canadian policing community.

As is always the case, a large number of the comments received by the Committee were general in nature. A sampling of those views follows.

With regard to form, we have nothing but praise, and as to content, we believe that the information in the report will be very useful to us, given the interest in this matter within our police force.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

The discussion on the need to identify *bona fide* occupational requirements for police officers was particularly useful, as was the emphasis on establishing criteria by which the different types of off-duty conduct may be regulated and violations assessed.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

I read it with interest and indeed it focuses on a number of areas ... that needed some illumination.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

In my view the paper illustrates a degree of commonality in how police forces across Canada approach some of the issues associated with off-duty conduct and may provide the impetus for some further standardization.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Its publication was timely and the topic of great interest.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Thank you once more for giving us the opportunity to read this document, which is of great interest and relevance to our Service.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

I must commend the authors of this very comprehensive paper. I see nothing which requires further enlargement other than that which has been identified by the authors.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

I have read the document with interest.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

I have reviewed with interest the discussion paper on "Off-Duty" Conduct and commend you and your associates for producing, in my opinion, a good overview of the issue, using several examples to illustrate your points.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

I consider the content both interesting and informative.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

I must congratulate you and ask you to pass on my congratulations to the other members of your team.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> I noted with interest the work you have produced on this timely topic and I look forward to reading the reaction to it from the police community and other interested parties in the consultation report that you plan to produce based on comments you receive.

The Committee is always pleased to receive correspondence indicating that police departments have received a direct practical benefit from its discussion papers.

> I would like to compliment you and your staff for this comprehensive and informative report which I believe will assist this Force in dealing with this contentious issue.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> We have received the comments of our detachment supervisors and Headquarters management; they are unanimous in viewing this document as a guide for policy formulation by our Department.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> This discussion paper has proved to be a good source of information in this area and has been referred to ... assist in ... drafting of the (police) Act and Regulations....

In addition to comments on its most recent discussion paper, the Committee has received endorsement of its ongoing research program.

> The Committee is to be complimented for its initiative in the production of informative research papers. A valuable contribution has been made to the knowledge available in Canada on police matters.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> It is indeed beneficial to me to have illustrations of how other police forces in Canada and elsewhere see the issues and react to them.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> In closing, I would like to commend you on this paper and encourage you to continue with this type of insightful research.

The Committee is pleased to receive comments of this nature because one of the reasons for its research program is that, when the Committee was created, its members found that there was virtually no information available on human resource management in the Canadian policing community. Police forces and other interested organizations and individuals across Canada have been extremely helpful since the commencement of the

Committee's series of research documents in ensuring the success of the program. Cooperation in providing material for the discussion papers and active participation in the consultation phase has provided the Committee with valuable information and ideas to which it would otherwise not have access.

Judging by the comments received, there are benefits gained by those participating as well as by the Committee.

2. Commentary on Issues

The off-duty conduct of police officers is clearly a topic of interest and ongoing concern to all those with an involvement in the police community. The following quotations provide an idea of the types of concerns expressed by those who responded.

> Since police officers hold positions of power and privilege, every effort possible should be made to ensure the conduct of law enforcement personnel is exemplary.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Your paper clearly illuminates an area of increasing concern amongst the rank and file members of the ... and I'm sure other Police Forces. While most Police Officers recognize and accept their conduct both on and off-duty is subject to scrutiny by all, we are nevertheless entitled to privacy and any fettering of that privacy should be judiciously applied under clearly defined and meaningful procedures.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> I would not be in favour of any policy statement on the implementation of guidelines which might result in a diminution of the public trust or respect for law enforcement.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> In general, off-duty conduct may have undesirable effects in two broad areas. The first is those situations which diminish the performance and effectiveness of our officers. Chief among these are secondary employment and alcohol or drug addiction problems. The second category is those activities which may tarnish the reputation of the force or of the individual officer. Under this heading are political activities, sexual or social conduct and certain unacceptable domestic behaviours.
>
> In all cases, it is important to detect any behaviour either indicative of impaired performance or prejudicial to the reputation of the force and to counsel the officer in question before the problem reaches the stage where dismissal is called for.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> I note with interest your position on the inherent conflict between the community policing philosophy and the officer's individual political rights. Without a doubt, this very issue will cause us more concern in the future.

The following quotations give an idea of the care that must be taken in any regulation of the off-duty conduct of police officers.

> ... my Executive and I are mindful that a delicate balance does, and we believe should, exist between any Police Department's inherent right to hold its employees to higher standards of private, as well as public, conduct than the public at large, and its obligations, when developing and instituting policy and standards of behaviour, to respect those rights and freedoms afforded every citizen through the Charter.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> You correctly reported that the Supreme Court of Canada has upheld the right of a police agency to impose a higher standard of off-duty conduct on the part of their officers than those imposed on other citizens. However, we must be ever-vigilant that the limits of unacceptable conduct do not substantially reduce the basic rights that we all enjoy as citizens of Canada.
>
> This fine line as you so wisely indicate, must be more clearly defined in the future.

There were other comments relating to the handling of situations involving off-duty conduct when they do occur.

> There appears to be a move away from a punitive approach to these issues in favour of remedial solutions.

(a) Instilling Strong Ethical Standards

The following quotations suggest that the most effective method of ensuring the appropriate off-duty conduct of police officers is to instill in them strong ethical standards.

> It is the policy of the ... to encourage self discipline in its members and in many cases this has proven to be successful. We believe it is in the interest of the Service, its members and the community we serve to recover employees rather than sever them from the Service.
>
> The Service is committed to Community Based Policing which requires we give our officers a great deal of discretion; however, implicit in this freedom is the expectation of accountability for conduct.

> We believe that public expectation for police behaviour is higher than that for other segments of society because of the power that is granted to the office.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> If, as I believe to be the case, it is necessary that highest standards of behaviors be achieved and maintained, then it will be necessary to provide the police with a clean and comprehensive code of ethics, supported by administrative and disciplinary measures that will reward good behaviour, correct that which is modestly deviant and punish that which seriously departs from the accepted norms.

It has been suggested that by instilling higher ethical standards in police officers, they will be led as well to have certain expectations of how they will be treated.

> What could be agreed is that the disciplinary and administrative regimes applicable to the police should focus more on the remedial than the punitive aspects of police discipline and police administration. If we are to have higher expectations of the police, they will have greater expectations of the way that their employer responds to off-duty conduct on the part of the police.

(b) Training

As important as the idea of instilling strong ethical standards in police officers is the training to reinforce the standards. Sessions on ethics in the training received by police officers throughout their careers have been recommended.

> We hold the view that police training programs, especially at the Recruit level, should include time set aside for a meaningful examination and understanding of ethics, much in the same way this subject has found its way into college curricula for students pursuing careers on Wall Street, ...
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> If all instructors in the Police Community had the advantage of working from a lesson plan, which included a "universally" accepted Code of Ethics for Police sector employees, and which specified the principles and criteria upon which disciplinary decisions might be reached, surely everyone would benefit.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> I read with interest the portion of your report on police training with respect to off-duty conduct. I can assure you that I found your comments on the subject informative and most helpful and will undertake a review of our training in this regard.

To aid in this training, it has been suggested that a consolidation be made of file summaries of disciplinary cases from across the country. This would serve as a training aid as well as a resource base for police departments.

> Some consideration might also be given to having Internal Investigation Units forward annually to the Canadian Police College file résumés detailing their enforcement activities relating to specific types of disciplinary defaults.
>
> In this way a body of resource material could be compiled and distributed upon request so those involved in training can offer factual examples of situations where members have been charged and describe the specific circumstances which lead to their disciplinary proceedings. Departments could draw from this library and never be in a position where they are directly or indirectly disclosing members' identities or investigative techniques used in their own jurisdictions.

(c) Regulation of Off-Duty Conduct

Many respondents commented on the benefits and disadvantages of regulating the off-duty conduct of police officers.

The following responses call for greater regulation and point out aspects of the issue which would have to be addressed in the development of regulations.

> Off-duty conduct of police officers should be subject to regulation for one basic reason, the need to maintain respect for law and order and for those persons responsible for maintaining law and order.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Effective policing requires public trust and support, and this support cannot be secured by officers who temporize over their behavior off-duty. Worse, the public has a not unreasonable expectation that an officer off duty is really only at rest, and that he or she is available to intervene promptly should this be required of them. Ultimately then, police conduct off-duty must be seen in the light of the simple principle that the appointment is not seriously constrained in terms of time and space, and cannot, therefore, be bound by a second and lesser standard of conduct.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> The report correctly identifies the need for greater specificity in relevant regulatory control of off-duty conduct. Well articulated guidelines are easy to follow and easy to enforce. Furthermore, in the drafting process itself, careful attention would have to go into their true purpose and effect. Will they provide a good balance between the right of peace officers to private life and the right of a police service to insist that its members lead an exemplary life? In light of the Charter and other human rights legislation, where is the line between *bona fide* occupational requirements, the need to preserve the reputation of a police service, the need to preserve

> credibility and reputation of individual members of a police service and a right to a private life that is not unduly restricted by a number of rules? The remarks on the concluding pages of the Report provide an interesting commentary on such questions.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Community-based policing will be an illusionary will-o'-the-wisp if individual police are seen to have professional or personal standards of behavior that are other than the highest mean achieved in modern society. The prospect of a police officer who espouses one standard of behavior on duty and another off is analagous to that of a cleric preaching one set of commandments on Sunday and practising another Monday.

Other respondents disagreed with provisions to regulate off-duty conduct.

> There is no question that the off-duty conduct of police officers may be subject to disciplinary provisions of the legislated powers of a police force, if the said conduct could bring discredit upon the reputation of the force or its members. This has long been accepted by police officers on the basis of the employer-employee relationship that exists and by virtue of their oath of office.
>
> However, I would respectfully submit that it was never intended to apply to the private lives of police officers, but rather to govern their conduct while acting or purporting to act in their official capacity as police officers when dealing with the public.

(d) Alcohol and Drug Addiction

A number of respondents saw off-duty misconduct related to or resulting from alcohol or drug addiction as a problem warranting special mention.

One respondent expressed his preference for the remedial approach to these problems.

> The manner in which the Police Department treated the two police officers in the story on pages 22 and 23 is very commendable and I would like to see ... incorporate such a contract for our members who have drinking problems.

Another respondent expressed the view that the remedial approach should not totally replace the punitive approach.

> I would like to comment on organizational responses to off-duty conduct concerning alcohol and drug addiction. While I do agree that addiction to either substance is a handicap/disability, I cannot agree that accommodating the offending member through a treatment program should take precedence over discipline, where the reputation of a Force is at stake. In my view, discipline and treatment for substance abuse should be dealt with from separate and distinct perspectives.

3. Conclusion

> As the document clearly delineates, the subject matter for consideration is wide-ranging both in scope and complexity.

As this quotation implies, the issue of off-duty conduct is one which touches all police officers and is of importance to every police department. It is also one on which the opinions are as diverse as the police community itself.

However, what has emerged from the views expressed by respondents is a general agreement that there are certain types of behaviour that are viewed as totally inappropriate and should be sanctioned.

Where the divergence occurs is where to draw the line between acceptable and unacceptable off-duty conduct, and to what extent a police department should be permitted to regulate the lives of its members when they are not on duty.

One message that has emerged is that the focus should be on ensuring that the occurrences of misconduct by off-duty police officers become fewer by instilling in them strong ethical standards.

Some have suggested the creation of a universally accepted code of ethics, which would form the basis for training across the country. The importance of training on ethics has been stressed - from recruit training to courses throughout the careers of police officers.

To back up this training program and to bring about a standardization of the handling of off-duty conduct by police departments, the sharing of information and experiences among police forces is seen to be important. A national depository of case summaries has been suggested as one means of carrying this out. The External Review Committee is currently in the process of distributing summaries of its cases to interested parties. Copies are available on request from the Committee.

Further information and sources of reading material on ethics and codes of ethics may be found in an article on ethics and professionalism in policing written by the Chairman of the RCMP External Review Committee which appears in the December 1991 issue of the Canadian Police College Journal.

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Conduite en dehors des heures de service — Compte rendu de la consultation

Conduite en dehors des heures de service —

Compte rendu de la consultation

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président
L'honorable René J. Marin, O.M.M., c.r., LL.D.

Vice-présidente
F. Jennifer Lynch, c.r.

Membres
Joanne McLeod, C.M., c.r.
William Millar
Mary Saunders, c.r.

Le Comité publie une série de documents de recherche dans le but de recueillir les observations du public et de s'en inspirer pour formuler des recommandations conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

Nous vous invitons à nous faire part de vos observations en les adressant à :

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
C.P. 1159
Succursale 'B'
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2
Télécopieur : (613) 990-8969

Déjà parus:

Document de recherche 1
Les suspensions - Une analyse comparée
Les suspensions - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 2
La réinstallation - Peut-elle se faire sans difficulté?
La réinstallation - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 3
Renvoi pour raisons médicales - Une optique policière
Le renvoi pour raisons médicales - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 4
Le traitement ultérieur des plaintes - L'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police
Le traitement ultérieur des plaintes - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 5
Programmes d'aide aux employés - Philosophie, théorie et pratique
Programmes d'aide aux employés - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 6
Renvoi pour raisons disciplinaires - Une optique policière
Renvoi pour raisons disciplinaires - Compte rendu de la consultation

Document de recherche 7
Conduite en dehors des heures de service

Document de recherche 8
L'imposition de sanctions dans la police - principes généraux

AVANT-PROPOS

Le septième document de recherche du Comité externe d'examen de la GRC, intitulé "Conduite en dehors des heures de service", a été distribué en 1991, à des fins de consultation, à plusieurs organismes des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi qu'à des corps policiers fédéral, provinciaux et municipaux et à certaines entreprises canadiennes.

Le Comité tient à remercier les nombreux répondants de leurs observations judicieuses sur les questions soulevées dans le document de recherche ainsi que des renseignements utiles qu'ils ont transmis en ce qui concerne leurs diverses approches de la conduite en dehors des heures de service. Comme dans les autres comptes rendus, tous les commentaires publiés dans le présent document demeurent anonymes.

Dans le cadre de son programme permanent de recherche, le Comité travaille actuellement à la préparation de documents de recherche qui porteront sur la santé et la sécurité au travail, les conflits d'intérêts et l'emploi secondaire.

Simon Coakeley
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC

CONDUITE EN DEHORS DES HEURES DE SERVICE
COMPTE RENDU DE LA CONSULTATION

1. Consultation

a) Méthode et objectif

Pour préparer le rapport sur son septième sujet de recherche, soit la conduite en dehors des heures de service, le Comité externe d'examen de la GRC a conservé son approche en deux étapes.

La première étape consiste en la préparation d'une étude par un expert-conseil; à partir de cette étude, la Direction de la recherche du Comité produit un document de recherche traitant des questions soulevées par l'expert-conseil.

La deuxième étape consiste en la rédaction d'un compte rendu des opinions, des idées et des impressions sur le contenu du document de recherche transmises par un groupe de lecteurs choisis. Ce compte rendu, fondé sur les commentaires reçus, complète l'analyse comparative des questions soulevées dans le document de recherche. À des fins de confidentialité, la source des citations demeure anonyme.

Pour recueillir les commentaires nécessaires au présent compte rendu de la consultation sur la conduite en dehors des heures de service, le Comité a communiqué avec les sous-procureurs généraux et les sous-solliciteurs généraux des provinces et des territoires, le commissaire de la GRC et l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC. De nombreux services de police ainsi qu'un nombre représentatif de membres de l'Association canadienne des chefs de police et de l'Association canadienne des policiers ont également été consultés. Au sein du secteur fédéral, le Comité a demandé le point de vue de représentants de la Commission de la fonction publique, du Centre canadien de gestion ainsi que des ministères de la Justice, du Solliciteur général et de la Défense nationale. Au total, 213 personnes et organismes, représentant des employeurs et des employés, ont reçu un exemplaire du document de recherche à des fins de consultation.

Comme pour les autres comptes rendus, le Comité n'a pas limité sa consultation aux organismes policiers, car la variété des réponses et des idées en aurait souffert. Il importe de toujours recueillir des commentaires auprès de toutes sortes d'organismes afin d'élargir la portée de la consultation.

b) Réponse au Document de recherche

Le taux de réponse à la consultation menée dans le cadre du programme de recherche varie énormément d'un document à l'autre, tout comme la quantité de détails fournis. Ces variations tiennent à la diversité des sujets traités.

La réponse au document de recherche sur la conduite en dehors des heures de service a été excellente, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Les répondants ont fait des commentaires judicieux et détaillés sur les questions traitées dans le document. Ils étaient nombreux à souligner également l'intérêt de partager leurs expériences.

En outre, de nombreux répondants ont fourni des données intéressantes sur la façon dont leur organisme réglait les cas liés à la conduite en dehors des heures de service de ses membres. Certains estimaient que les politiques et les procédures de leur organisme permettaient d'assurer un bon équilibre entre les droits des membres et les besoins du service. D'autres qui étaient en voie de rédiger une nouvelle loi provinciale sur la police estimaient que l'information fournie dans le document arrivait à propos. D'autres, enfin, se disaient frustrés de voir leur service de police s'immiscer dans des questions qui, à leurs yeux, étaient strictement privées et n'avaient aucune répercussion manifeste sur l'employeur. Ils étaient unanimes à souligner qu'il fallait établir et conserver un juste équilibre.

Les sources des observations sont très diverses. Alors que, pour certains sujets antérieurs, la grande majorité des réponses provenaient de la haute direction des corps

policiers, on a reçu dans ce cas-ci beaucoup de réponses émanant d'un plus vaste éventail d'organismes. La moitié d'entre elles provenaient de corps policiers et les autres, de gouvernements, d'associations de membres et du secteur privé. La diversité des source a l'avantage de nous permettre de recueillir à la fois des commentaires pratiques et détaillés et des points de vue objectifs et généraux.

Voici le résultat de la consultation:

Organismes	Pourcentage de répondants
. Gouvernement fédéral	13,6 %
. Gouvernements provinciaux	18,3 %
. Administrations municipales	0,0 %
Police	
. Comités d'examen	9,1 %
. Corps policiers	50,0 %
. Associations de membres	4,5 %
Secteur privé	4,5 %

c) Commentaires généraux

Les commentaires reçus au cours de la consultation permettent tant au Comité qu'à l'ensemble des services de police de recueillir une information précieuse et abondante. Chaque fois que le Comité publie un compte rendu de la consultation, les répondants sont plus nombreux à insister sur l'intérêt du partage des expériences vécues.

Le Comité inclut dans son échantillon non seulement la GRC, mais de nombreux corps policiers de même que d'autres parties intéressées. La plupart des répondants voient d'un bon oeil le choix de cet échantillon plus large, qui leur permet d'avoir une image de l'ensemble de la collectivité policière canadienne.

Comme toujours, un grand nombre des observations reçues était d'ordre général. En voici quelques-unes:

En ce qui concerne la forme, nous n'avons que des éloges à vous formuler et en ce qui concerne le fond, nous sommes convaincus que les informations qui y apparaissent nous seront d'une grande utilité compte tenu de l'intérêt porté par notre corps policier à un tel sujet.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

J'ai trouvé particulièrement utile la discussion sur la nécessité de fixer des exigences professionnelles normales aux policiers ainsi que l'importance accordée à l'établissement de critères permettant de réglementer les divers types de conduite en dehors des heures de service et les violations commises.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

J'ai lu le document avec intérêt et j'ai constaté qu'il cernait un certain nombre de questions [...] qui avaient besoin d'être éclaircies.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

À mon avis, le document montre que les corps policiers de l'ensemble du Canada ont des traits communs dans la façon dont ils abordent certaines questions liées à la conduite en dehors des heures de service et les amènera peut-être à uniformiser davantage leurs façons de procéder.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Le document arrive au bon moment et a traité d'un sujet très intéressant.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Merci encore une fois de nous avoir fourni l'opportunité de prendre connaissance de ce document intéressant et très pertinent à notre service.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Je dois féliciter les auteurs de ce document très complet. Je ne vois aucun aspect qui doive être traité plus longuement que ne l'ont fait les auteurs.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

C'est avec intérêt que j'ai lu ce document.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

J'ai lu avec intérêt le document de recherche sur la conduite en dehors des heures de service et je vous félicite, vous et vos collègues, d'avoir donné, à mon avis, une bonne vue d'ensemble de la question assortie de plusieurs exemples utiles.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

J'estime que le contenu du rapport était intéressant et informatif.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Je tiens à vous en féliciter et vous prierais de transmettre ces félicitations aux autres membres de votre équipe.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> J'ai lu avec intérêt le travail que vous avez fait sur ce sujet opportun, et j'attends avec impatience de prendre connaissance du compte rendu de la consultation que vous projetez de rédiger à partir des commentaires de la collectivité policière et des autres parties intéressées.

Le Comité est toujours heureux de recevoir des réponses montrant que les services de police ont tiré directement profit de ses documents de recherche.

> Je vous félicite, vous et votre personnel, pour ce rapport complet et informatif; j'estime qu'il nous aidera à faire face à cette question litigieuse.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Nous avons reçu les commentaires de nos directeurs de détachements et de nos gestionnaires au Quartier général et tous sont unanimes pour voir dans ce document un guide permettant l'ébauche d'une politique pour notre Service.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Ce document de recherche s'est avéré une bonne source d'information dans le domaine et nous l'avons consulté [...] dans la rédaction de la Loi et du Règlement (sur la police)...

Le Comité a reçu non seulement des commentaires sur son dernier document, mais aussi de l'appui envers son programme de recherche.

> Le Comité mérite des félicitations pour avoir pris l'initiative de produire des documents de recherche informatifs. Il a joué un rôle utile dans l'élargissement des connaissances sur la police au Canada.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Il m'est effectivement utile d'apprendre comment d'autres services de police du Canada et d'ailleurs voient les questions importantes et y réagissent.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> En terminant, j'aimerais vous féliciter de ce document et vous encourager à poursuivre ce genre de recherche approfondie.

Le Comité est heureux de recevoir des commentaires de ce genre; en effet, si ses membres ont mis sur pied un programme de recherche au moment de la création du

Comité, c'est notamment parce qu'il n'y avait pour ainsi dire pas d'information sur la gestion des ressources humaines dans la collectivité policière canadienne. Les corps policiers, de même que d'autres organismes et particuliers intéressés dans l'ensemble du Canada, ont contribué énormément au succès du programme depuis le lancement des documents de recherche. Leur collaboration dans la production de données et leur participation active à l'étape de la consultation a permis au Comité de recueillir des renseignements et des idées utiles auxquels il n'aurait pu avoir accès par d'autres moyens.

Si l'on en juge par les commentaires reçus, le Comité n'est pas le seul à tirer profit de l'expérience.

2. Commentaires sur le contenu

La conduite des policiers en dehors de leurs heures de travail est, de toute évidence, un sujet de réflexion et une préoccupation d'actualité pour tous ceux qui ont un lien avec la collectivité policière. Les citations suivantes donnent un aperçu du genre de préoccupations exprimées par les répondants:

> Comme les policiers occupent des postes de pouvoir et de privilège, il faut faire tous les efforts possibles pour que leur conduite soit exemplaire.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Votre document fait la lumière sur une question qui préoccupe de plus en plus les membres du [...] et, j'en suis certain, d'autres services de police. Si la plupart des policiers reconnaissent et acceptent que leur comportement, tant au travail qu'en dehors, est observé de toutes parts, il n'en reste pas moins que nous avons droit à une vie privée et que toute atteinte à ce droit doit suivre des procédures clairement définies et sensées.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Je ne donnerais pas mon adhésion à une déclaration de principes visant à faire adopter des lignes directrices susceptibles de miner la confiance ou le respect du public à l'égard des organismes chargés de l'application de la loi.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> De façon générale, il ressort que la conduite en dehors des heures de service peut avoir des effets non désirables dans deux grandes catégories soit d'abord les situations qui peuvent occasionner une diminution de la performance et de l'efficacité de nos policiers. Dans cette catégorie, on retrouve surtout les emplois secondaires et les problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie. La deuxième grande catégorie serait celle où les activités peuvent affecter la réputation du service ou du policier lui-même. On retrouve à ce chapitre les activités politiques, la conduite sexuelle ou sociale de même que certaines activités domestiques non acceptables.
>
> Dans tous les cas, il est important de déceler tout comportement qui indique soit la baisse de performance ou un comportement préjudiciable à la réputation du service et, par la suite, de conseiller le policier en question avant que le problème n'ait pris une dimension nécessitant un renvoi.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> C'est avec intérêt que j'ai pris connaissance de votre point de vue sur le conflit intrinsèque entre la philosophie des services de police communautaires et les droits politiques individuels des policiers. Il ne fait pas de doute que cette question particulière nous préoccupera davantage à l'avenir.

Les citations qui suivent donnent une idée des précautions à prendre dans toute tentative de réglementation de la conduite des policiers en dehors des heures de service:

> [...] mon exécutif et moi-même sommes conscients qu'il existe, et doit exister à notre avis, un équilibre délicat entre, d'une part, le droit intrinsèque des services de police d'exiger que leur personnel respecte des normes plus élevées de conduite, tant dans la vie privée que dans la vie publique, que l'ensemble de la population et, d'autre part, l'obligation de respecter, au moment de l'élaboration et de l'application de politiques et de normes de conduite, les droits et libertés accordés à tous les citoyens aux termes de la Charte.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> Vous avez mentionné, à juste titre, que la Cour suprême du Canada avait confirmé le droit, pour un service de police, d'imposer à ses membres une norme de conduite en dehors des heures de travail supérieure à celle que doivent respecter d'autres citoyens. Nous devons cependant toujours veiller à ce que les limites de la conduite inacceptable ne viennent pas amoindrir de façon substantielle les droits fondamentaux que nous partageons tous à titre de citoyens du Canada.
>
> Cette fine ligne de démarcation à laquelle vous faites si sagement allusion doit être clairement définie à l'avenir.

D'autres commentaires ont porté sur la façon de faire face aux situations liées à la conduite en dehors des heures de service.

> On semble désormais ne plus aborder ces questions dans une optique punitive, mais bien curative.

a) Adoption de normes éthiques élevées

Selon les auteurs des citations suivantes, le meilleur moyen de faire en sorte que les policiers adoptent une conduite appropriée en dehors des heures de service est de leur inculquer des normes éthiques élevées:

> Le [...] a pour politique d'encourager ses membres à l'autodiscipline et, dans bien des cas, ce choix a donné de bons résultats. À notre avis, il est dans l'intérêt du Service, de ses membres et de la collectivité qu'il dessert d'aider ses employés à se ressaisir plutôt que de les congédier.
>
> Le Service a fait sienne l'optique des services de police communautaires, qui nous amène à donner beaucoup de pouvoir discrétionnaire à nos agents; cependant, cette liberté va de pair avec l'obligation de rendre compte de ses actes.
>
> Nous croyons que le public s'attend à ce que les policiers soient soumis à une norme de conduite plus élevée que d'autres segments de la société à cause du pouvoir qui leur est dévolu.
>
> ♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦
>
> S'il faut -- et c'est bien mon avis -- que les policiers respectent les normes de conduite les plus élevées qui soient, il faut leur donner un code de déontologie clair et complet, soutenu par des mesures administratives et disciplinaires permettant de récompenser la bonne conduite, de corriger les comportements moyennement déviants et de punir ceux qui s'écartent gravement de la norme reconnue.

On a dit que, si l'on inculquait des normes éthiques plus élevées aux policiers, ils auraient certaines attentes par rapport à la façon dont ils seraient traités.

> On pourrait convenir que les régimes disciplinaires et administratifs de la police devraient mettre davantage l'accent sur les aspects correctifs plutôt que sur les aspects punitifs de la discipline et de l'administration policières. Si nous devons avoir des attentes plus élevées à l'égard des policiers, ils auront, de leur côté, des attentes plus élevées en ce qui concerne la façon dont leur employeur réagira à leur conduite en dehors des heures de service.

b) Formation

S'il est important d'inculquer des normes éthiques élevées aux policiers, il est tout aussi important de leur donner une formation visant à renforcer ces normes. Il a été recommandé d'intégrer à la formation donnée aux policiers tout au long de leur carrière des séances sur la déontologie.

> Nous croyons qu'il faudrait prévoir, dans les programmes de formation des policiers, et en particulier des recrues, du temps pour leur permettre d'examiner à fond et de comprendre la déontologie, un peu comme on l'a fait dans les programmes collégiaux destinés aux étudiants voulant faire carrière à Wall Street...

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Il est sûr que tout le monde trouverait profit à ce que l'ensemble des instructeurs de la collectivité policière aient la possibilité de travailler à partir d'un plan de leçon comprenant un code de déontologie policière "universellement" reconnu et énonçant les principes et les critères de base des décisions disciplinaires.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> J'ai lu avec intérêt la partie de votre rapport traitant de la formation policière sur la conduite à tenir en dehors des heures de service. Je peux vous assurer que les commentaires que vous avez faits sur le sujet me sont apparus informatifs et très utiles et que je passerai en revue la formation que nous donnons à cet égard.

Il a été proposé de regrouper les résumés des dossiers d'affaires disciplinaires de l'ensemble du pays pour en faire un outil didactique et une base de ressources dans le cadre de la formation donnée par les services de police.

> On pourrait également envisager de demander aux Sections des enquêtes internes de transmettre chaque année au Collège canadien de police des résumés détaillés des mesures prises face à certains genres particuliers de fautes disciplinaires.
>
> On pourrait ainsi rassembler de la documentation et la distribuer sur demande, afin que les responsables de la formation puissent donner des exemples factuels de situations où des membres ont été mis en accusation et décrire les circonstances particulières ayant mené à l'adoption de procédures disciplinaires. Les services de police pourraient puiser leur information dans cette documentation et ne risqueraient jamais de divulguer, directement ou indirectement, l'identité de leurs membres ou les techniques d'enquête utilisées dans leur propre secteur de compétence.

c) Réglementation de la conduite des policiers en dehors des heures de service

Bon nombre de répondants ont commenté les avantages et les inconvénients inhérents à la réglementation de la conduite des policiers en dehors des heures de service.

Ceux qui sont cités ci-après réclament un resserrement de la réglementation et signalent des aspects qui devraient entrer en ligne de compte.

> La conduite de policiers en dehors des heures de service devrait être réglementée pour une raison fondamentale, soit la nécessité d'assurer le respect de la loi et de l'ordre et celui des personnes investies de cette responsabilité.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Pour être efficace, le travail policier a besoin de la confiance et de l'appui du public, et cet appui ne saurait être donné à des agents qui manquent de rigueur dans leur comportement en dehors des heures de service. Pire encore, le public s'attend, et avec raison, à ce qu'un policier qui n'est pas en fonction ne soit en fait qu'en congé et soit prêt à intervenir rapidement en cas de besoin. C'est donc dire que, en dernière analyse, il faut voir la conduite des policiers en dehors des heures de travail à la lumière du principe simple selon lequel la charge de policier n'est pas rigoureusement limitée dans le temps et dans l'espace et ne peut donc être soumise à une deuxième norme de conduite moins sévère.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Les auteurs du rapport insistent à juste titre sur la nécessité de préciser davantage la réglementation pertinente sur la conduite en dehors des heures de service. Il est facile de suivre et d'appliquer des lignes directrices bien énoncées. De plus, il faudrait, au moment de la rédaction même, étudier attentivement l'objet et l'effet véritables de cette réglementation. Permettra-t-elle d'assurer un bon équilibre entre le droit des policiers à la vie privée et le droit du service de police d'exiger que ses membres mènent une vie exemplaire? À la lumière de la Charte et d'autres dispositions législatives sur les droits de la personne, où doit-on tracer la ligne de démarcation entre les exigences professionnelles normales, la nécessité de sauvegarder la réputation d'un service de police, la nécessité de sauvegarder la crédibilité et la réputation de ses membres et un droit à la vie privée qui ne soit pas indûment restreint par des règles? Les remarques qui figurent dans la conclusion du rapport apportent un éclairage intéressant sur ces questions.

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

> Les services de police communautaires ne seront qu'un mirage si les policiers ne sont pas réputés viser les normes de conduite professionnelle ou personnelle les plus élevées qui ont cours dans la société d'aujourd'hui. L'image d'un policier qui adopte une forme de comportement au travail et une autre en dehors s'apparente à celle d'un pasteur qui prêcherait un ensemble de commandements le dimanche et en mettrait un autre en pratique le lundi.

D'autres répondants se sont dits en désaccord avec certaines dispositions visant à réglementer la conduite en dehors des heures de service.

> Il est certain que la conduite des policiers en dehors des heures de service pourrait être assujettie aux dispositions disciplinaires des lois qui régissent un service de police si cette conduite risquait de jeter le discrédit sur la réputation du service ou

> de ses membres. Les policiers reconnaissent cet état de fait depuis longtemps à cause de la relation employeur-employé et du serment d'office.
>
> J'estime cependant, avec égards, que cette mesure n'a jamais eu pour objet de s'appliquer à la vie privée des policiers, mais plutôt de régir leur conduite lorsqu'ils agissent ou prétendent agir officiellement à titre de policiers en contact avec le public.

d) Alcoolisme et toxicomanie

Aux yeux de certains répondants, l'inconduite en dehors des heures de service liée à l'alcoolisme ou à la toxicomanie mérite une attention spéciale.

L'un d'eux a dit prévilégier l'approche corrective.

> Le traitement que le Service de police a réservé aux deux policiers dont il est question aux pages 25 et 26 est très louable et j'aimerais [...] qu'une telle entente soit conclue avec nos membres ayant des problèmes d'alcool.

Un autre répondant a déclaré que l'approche corrective ne devrait pas se substituer entièrement à l'approche punitive.

> J'aimerais commenter les réactions organisationnelles à l'inconduite en dehors des heures de service lorsqu'elle est liée à l'alcoolisme et à la toxicomanie. Si je me rallie à votre point de vue lorsque vous dites que ces deux formes de dépendance constituent un handicap ou une incapacité, je ne peux, par contre, accepter qu'il faille privilégier le traitement du membre délinquant par rapport à la discipline lorsque la réputation d'un service de police est en jeu. À mon avis, la discipline et le traitement des toxicomanies doivent être envisagés dans deux perspectives tout à fait distinctes.

3. Conclusion

> Le document montre clairement que le sujet à l'étude est très vaste et très complexe.

Comme l'indique cette citation, la question de la conduite en dehors des heures de service touche tous les policiers et revêt de l'importance pour tous les services qui les emploient. C'est aussi une question sur laquelle les opinions sont aussi diversifiées que la collectivité policière elle-même.

Cependant, les répondants se sont entendus pour dire que certains types de comportement étaient tout à fait répréhensibles et devaient être sanctionnés.

Des divergences se manifestent sur la question de savoir où il faut tracer la ligne de démarcation entre une conduite acceptable et une conduite inacceptable et dans quelle mesure le service de police devrait pouvoir réglementer la vie de ses membres en dehors des heures de travail.

Certains ont mentionné qu'il fallait réduire la fréquence des inconduites commises par des policiers en dehors des heures de service en leur inculquant des normes éthiques élevées.

D'autres ont proposé que soit créé un code de déontologie universellement reconnu qui serait à la base de la formation dans l'ensemble du pays. On a souligné l'importance de donner une formation sur la déontologie tant dans les cours destinés aux recrues qu'à ceux qui sont donnés aux policiers tout au long de leur carrière.

Il semble important que les corps policiers partagent leurs données et leurs expériences, afin de renforcer ce programme de formation et d'en arriver à uniformiser leurs réactions à la conduite en dehors des heures de service. L'un des outils proposés dans cette entreprise a été la création d'un dépôt national des résumés de décisions. Le Comité externe d'examen procède actuellement à la distribution de résumés de ses décisions aux parties intéressées. On peut en obtenir des exemplaires en s'adressant au Comité.

On trouvera dans un article sur l'éthique et le professionnalisme dans le secteur policier, rédigé par le président du Comité externe d'examen de la GRC, des renseignements supplémentaires ainsi qu'une bibliographie sur l'éthique et les codes qui la régissent. Cet article paraît dans le numéro de décembre 1991 du Journal du Collège canadien de police.